

第一章 绪 论



本章学习目标

公共危机的类型呈现多样化的特性。本章对公共危机及其突发事件的内涵、特征、类型进行深入学习，以奠定公共危机管理概念认知的基础。随着风险社会的到来，从风险治理的角度解读和把握公共危机管理将有助于对其更为深入和立体化的认知。

随着现代社会的快速发展，各类突发事件层出不穷。如何统筹、平衡发展与安全的关系，是我们亟待解决的课题。目前，我国已经出台了“一案三制”（应急预案、应急体制、应急机制、应急法制）制度，坚持总体国家安全观，建立了准备、预防、减缓、响应、恢复、学习六项分阶段机制和监测一项跨阶段机制的一整套公共危机应对体系，公共危机管理已经成为国家制度建设重要的组成部分。党的二十大报告对国家安全高度重视。这对公共危机管理提出了新的要求。

本章将主要介绍公共危机的概念、分类，对公共危机的渊源、内涵与特征进行了较为全面的介绍。在此基础上，明确了公共危机管理的内涵、特征、阶段划分与基本原则。风险的概念和治理理念已经获得高度认同，甚至有学者称我们已经进入“风险社会”。由此，本章进一步探讨了风险及风险治理的含义，并展开了公共危机管理与风险治理的关系辨析。

第一节 公共危机的概念与特征

古语有云：“祸兮，福之所倚，福兮，祸之所伏。”现代社会高速发展、财富迅速累积，世界形势风云诡谲，危机四伏。从“9·11”事件到福岛核泄漏事故、新型冠状病毒感染全球大流行，各类公共危机的频繁发生，严重冲击了全球经济发展，给社会公众的生命财产安全造成了巨大的威胁。如何有效管理公共危机，将公共危机的危害程度降至最低，是各国政府所面临的执政考验，也是现代政府所面临的现实问题。建立健全适合我国国情的公共危机管理体系，提高我国政府应对危机的能力，需要对公共危机相关的概念、特征进行深入探究。

一、公共危机的渊源

（一）危机及其定义

危机的英文单词是“crisis”，最早源于希腊语“krinein”，当时主要被应用在医学领域，意指人得病后所面临的恢复或者死亡的剧变。《韦氏词典》将“危机”定义为“病情向好或向坏的转折点；决定性的关键时刻”，后引申出“危险”“灾害”“紧急状态”等含义，通常描述一种意料之外的危险状态。

从词源角度对“危机”一词解构，可以发现，该词由“危”和“机”两个字组成，在汉语中“危”字的含义主要有以下几种：①在高位而畏惧。清代《说文解字》对“危”字的解释是：“危，在高而惧也”，即为此意。②伤害，使危险。例如，“危士臣，构怨于诸侯”（出自《孟子·梁惠王上》）。③灭亡，败亡。例如，“魏必危”（出自《战国策·秦策四》）。④人将死。例如，“形盛脉细，少气不足以息者危”（出自《素问》）。⑤端正。例如，“危然处其所而反其性”（出自《庄子》）。⑥几乎，差点儿。例如，“我危得之”（出自《汉书》）。⑦作姓氏。“机”在汉语中主要有以下解释：①弓弩上的发动机关；②事务发生的枢纽；③合宜的时候；④由许多零件组成的可以做功或有特殊作用的装置和设备；⑤有生命的生物体器官的作用；⑥灵活，能迅速适应事物变化的。“危”与“机”合成“危机”一词，在古代，常用作表达情况紧急之意，例如，“当是时，危机交急”（出自《资治通鉴·晋纪》）、“乘此危机，遂能归命”（出自《旧唐书·本纪》）等，在《现代汉语词典》中，危机具有“潜伏的危险；严重困难的关头”等基本含义。

由此得知“危机”包含两层含义：一是危险，即危机所带来的冲突、分歧、对抗、摩擦、失衡等破坏性结果；二是机遇，即危险之中蕴含的转危为安、逢凶化吉的可能性，只要妥善处理危机事件，就可化险为夷，走向稳定和恢复，甚至实现变革和迭代。

从理论角度对“危机”进行定义，学界目前存在较多的讨论。将危机作为一个学术概念引入研究领域的是美国学者赫尔曼（Hermann），他将危机界定为“一种情境”，在此情境之中，决策主体的根本目标受到威胁，决策者的反应时间非常有限，且事件的发展往往在决策者意料之外。^①著名危机管理学家史蒂芬·芬克（Steven Fink）追随赫尔曼的研究，也将危机看作一种进入关键性阶段的情境，它是“不稳定的时期或事务状态，具有决定性的变化即将发生，既包括产生负面结果的可能性，也包括产生预想、正面结果的可能性”。^②罗森塔尔（Rosenthal）进一步聚焦到社会系统，认为“危机是指对社会系统的基本结构或基本价值和规范产生威胁，并要求在时间压力和高度不确定的情况下做出关键性决策的事件”。^③将危机看作“事件”而非“情境”的还有斯格（Seeger）和皮尔森（Pearson）等人。斯格认为危机是高度不确定的和有威胁性的非常规的一系列事件，皮

① HERMANN C F. International Crises: Insights from Behavioral Research[M]. New York: The Free Press, 1972:13.

② 王宏伟. 公共危机管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2019：4.

③ ROSENTHAL U, CHARLES M T. Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism[M]. Springfield: Charles C.Thomas, 1989:8.



尔森从危机对组织原有运行轨道的影响角度界定其为一种特殊事件。此外，哈贝马斯从宏观层面对危机进行界定，将危机定义为系统整合（system integration）的失调，这一观点虽与危机管理领域的界定存在出入，但启发了我们关于危机的两点思考：一是危机使社会系统失调，陷入了一种“非常态”；二是面对失调的“非常态”，社会系统需要加以整合进入一个新的平衡状态，即“常态”，也就是要突出危机管理的重要性。^①

我国的公共危机研究较之于国外起步较晚，在吸收国外理论的基础上，形成具有较大影响力的学者主要是薛澜和张成福等。受罗森塔尔的启发，薛澜等人则从政府常规决策的非常态情境出发，将危机界定为一种决策情势，“在此情境中，决策者所在组织的社会基本价值和行为准则架构面临严重威胁，突发紧急事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力，为使组织在危机中得以生存，并将危机所造成的损害降至最低限度，决策者必须在相当有限的时间约束下做出关键性决策和具体的危机应对措施”^②。张成福则更加强调政府和社会组织的危机应对，认为“危机是这样一种紧急事件或紧急状态，它的出现和爆发严重影响社会的正常运作，对生命、财产、环境等造成威胁、损害，超出了政府和社会常态的管理能力，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对”。^③台湾学者詹中原秉持价值中立的原则，强调危机价值的中立性，“危机的产生，可能会带来整个事件更佳的结果，但亦可能造成更恶劣的结果；其决定的关键是决策者危机管理的能力”。^④

关于危机的不同定义既包含价值判断，也包含事实判断。危机是事务发展过程中的“分水岭”——在紧急关头需要决策主体迅速做出关键性决断。正如危机的字面意思显示的那样，危机之中既有危险，也有机遇，有的学者可能只强调其“危险”的一面，认为“危机”只能带来负面价值，而有的学者则放大了“机遇”，试图将“危机”与“转机”相提并论。定义分歧的另一个方面在于危机究竟是“过程”还是“事件”。危机表现为低概率、高影响的事件——从正常情境向危机情境的突然转变。这种以事件为中心对危机进行解释的观点受到许多学者的质疑，另一部分学者主张基于危机的生命周期和演进过程展开研究，强调危机管理的连续性和阶段性。由此，我们认为，危机是一种对现状会造成挑战或威胁的非常规情境，具有突发性、高度不确定性、紧急性和破坏性的基本特征。

此外，危机还有不同的类型，按照不同的分类标准可以产生不同的分类结果。根据危机的影响范围可以分为国际危机、国内危机、地区危机和组织危机等；根据危机的主要成因和涉及范围可以分为政治危机、经济危机、社会危机、价值危机；根据危机的复杂程度、性质和可控性可以分为结构良好的危机与结构不良的危机；等等。面对不同类型的危机，处理方法也存在巨大的差异，因此在处理危机前，首先需要明确危机的类型及其特点，以便采取有针对性的措施。

① 金太军，赵军锋. 风险社会的治理之道[M]. 北京：北京大学出版社，2018：30.

② 薛澜，张强，钟开斌. 危机管理：转型期中国面临的挑战[M]. 北京：清华大学出版社，2003：26.

③ 张成福. 公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理，2003（7）：6-11.

④ 王宏伟. 公共危机管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2019：4.

（二）公共危机的定义

公共危机（public crisis）是危机类型中一种特殊的存在。^①金太军等学者给出了清晰的解释：“危机”和“公共危机”之间是一般和特殊的关系，“危机”是一般的概括，是统称，“公共危机”则是特殊的类型、特例。“危机”指代的是包括公共危机在内的所有危机情境，“公共危机”指代的是以政府为治理核心的，影响社会系统平衡的情境。^②依据危机出现的领域，危机可以划分为私人领域的危机和公共领域的危机。私人领域的危机一般影响范围较小，往往针对个人和私人组织而言，公共领域的危机则突出了“公共性”，是发生在公共领域范围内的危机，一般影响范围较大，社会秩序和公共利益都受到严重的影响，此类危机被称为“公共危机”。公共危机一旦发生，社会系统的行为规范和基本价值将受到严重威胁，造成重大的人员伤亡、财产损失和生态环境破坏，甚至威胁社会安全和政治稳定。

为了更好地理解公共危机的定义，首先对“公共”的由来进行基础的梳理。在中文解释中，“公”与“私”相对，基本含义是“共同”“共有”，正如《礼记》所言：“大道之行也，天下为公。”“公共”一词在《现代汉语词典》中的释义为：“属于社会的；公有公用的。”在西方，“公共”一词起源于古希腊，主要有两重含义：①超越个人利益去理解和思考他人利益，这意味着这个人具有公共精神和公共意识，是作为成年男性公民参与公共事务的标志；②人与人之间在相互交往过程中相互关系和照顾的一种状态。因此，从起源上看，“公共”具有社会层面的非个体性特点，随着时代发展，此概念发生了很大改变，一度演变成“政府”或“政治”的同义词。^③

关于公共危机的定义，学界同样尚未达成共识，不同的定义代表了研究不同的侧重点。例如，从危机的破坏性角度来说，公共危机是指对社会公众具有巨大现实或潜在危险（危害或风险）的事件^④。从危机的特征角度来说，公共危机是指那些突然发生的，攸关公共利益的、对于组织的生存与发展具有重大影响的、亟须管理者快速应对的事件^⑤。从危机的生成角度来说，公共危机被定义为由于社会组织内部存在某种缺陷或脆弱性而长期得不到改善或加强，在某种外因的突然作用下，所引起的一种需要决策主体在有限时间内做出决策、动员整个社会积极参与、整合社会各种资源进行积极应对的，一种可能威胁整个社会正常秩序或价值规范的紧急形势或状态。^⑥据此可以认为，公共危机是一种高度不确定的情境，以突发事件为显著标志，是对社会系统的价值体系、功能运转以及全体社会成员的公共利益产生威胁的一类危机，要求危机管理主体，也就是政府部门整合社会各项资源加以应对。

① 张永理，李程伟. 公共危机管理[M]. 武汉：武汉大学出版社，2010：7.

② 金太军，赵军锋. 风险社会的治理之道[M]. 北京：北京大学出版社，2018：31.

③ 王乐夫，陈干全. 公共性：公共管理研究的基础与核心[J]. 社会科学，2003（4）：67-74.

④ 李燕凌，陈冬林，周长青. 农村公共危机的经济学研究及管理机制建设[J]. 江西农业大学学报（社会科学版），2004（1）：130-133.

⑤ 汪玉凯. 公共危机与管理[M]. 北京：中国人事出版社，2006：1.

⑥ 汪大海. 公共危机管理实务[M]. 北京：中国人事出版社，2013：1.



国内学者之所以使用“公共危机”的概念，是为了从研究上与“国际危机”“企业危机”区别开来，突出其最核心的特征，即公共性。国际危机以国家间关系和国家利益的对立为出发点，公共危机更强调发生在一个国家内部涉及社会公共利益的危机，与别国之间不存在“利益博弈”色彩；企业危机以企业发展和企业形象为核心，遵循“经济人假设”，而公共危机更关注企业危机所产生的“负外部性”，遵循“社会人假说”。三者概念的区分并不是绝对的，而是相对的，特别是在全球化的今天，国际危机爆发给国内带来的一系列负面影响可能引发国内公共危机，企业危机的外溢给社会公众的生命财产安全造成巨大损失引致公共危机。同理，公共危机的处理不当会扩散至国际范围，演化为国际危机，公共危机的发生也会影响企业的生产经营活动，给企业发展带来危机。

因此，对公共危机和其他危机之间的关系需要辩证看待，既要看到两者之间的区别，更要看到它们之间的联系，以便更好地应对公共危机。

二、突发事件的概念及其与公共危机的关系

公共危机概念经常与风险、紧急事件、灾害、突发事件等联系起来，学术研究人员在概念使用时各有侧重，欧美国家倾向于使用“紧急事件”这一概念，日本多使用“危机”作为习惯表达。在中国，政府部门及研究人员多使用“突发事件”这一概念，尽管使用的术语表达有所不同，但从本质上来说，其研究内容存在许多交叉。为了进一步深化中国话语体系下对公共危机的认知，有必要进一步厘清公共危机与突发事件之间的关系。

（一）突发事件的概念、类型及特征

早在 2007 年，我国就颁布、实施了一部规范突发事件应对的重要法律——《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》），确保应对突发事件过程有法可依。

《突发事件应对法》对突发事件的界定如下：“是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”按照发生过程、性质和机理，突发事件被分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

1. 自然灾害

自然灾害主要包括台风、暴雨、洪涝、冰雹、干旱、沙尘暴、雷电等气象水文灾害，山体滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、赤潮、浒苔绿潮、海啸等海洋灾害，农作物病虫害、森林病虫害、草原蝗虫鼠害等生物灾害和森林草原火灾，等等。我国是世界上两大自然灾害带（北半球中纬度灾害带和环太平洋灾害带）复合的高自然灾害风险区，各类自然灾害的频繁发生给我国国民经济和群众生活造成了严重的损失，更会带来负面的社会影响，不利于社会的安定团结。例如，2008 年的“5·12”汶川地震、2021 年的“7·20”郑州暴雨都对当地的经济发展和生产生活造成了巨大的影响。



2. 事故灾难

事故灾难主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故，民航、铁路、公路、水运、轨道交通等交通运输事故，城市供水、供电、供气、供热等公共设施和通信信息事故，网络特种设备事故，核辐射事故，环境污染和生态破坏事件，等等。事故灾难不仅会导致人员伤亡，更会引发群众对政府监管职能的质疑，产生不良的社会影响。例如，日本福岛核泄漏事故、“8·12”天津滨海新区爆炸事件都产生了极大的负面影响，损害了公共部门在公众心中的形象。

3. 公共卫生事件

公共卫生事件主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全事件和职业危害事件、动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。公共卫生事件的爆发不仅损害了人们的生命健康权，给人们造成了疾病和伤亡，也会在社会范围内营造恐慌情绪，不利于社会的良性运转。2003 年非典及 2020 年新型冠状病毒的肆虐给全世界范围内的国家和人民都造成了重大的损失。

4. 社会安全事件

社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件、涉外刑事案件、民族宗教事件和规模较大的群体性突发事件等。社会安全事件的发生导致当地群众“人心惶惶”，甚至会激化社会矛盾，产生对立冲突等不良影响。

阅读材料 1-1

“9·11”恐怖袭击事件^①

美国东部时间 2001 年 9 月 11 日上午，先后四架民航客机被恐怖分子劫持，其中两架被劫客机撞击了纽约世界贸易中心双塔，一架撞击了位于首都华盛顿的五角大楼，第四架被劫客机在宾夕法尼亚州坠毁。“9·11”恐怖袭击事件是发生在美国本土的最为严重的恐怖攻击行动。包括世界贸易中心双塔在内的 6 座纽约地标性建筑被完全摧毁，美国国防部总部所在地五角大楼局部结构损坏并坍塌。共造成 2977 名平民遇难及 19 名劫机者死亡。美国经济损失达 2000 亿美元。

“9·11”事件给美国民众造成了严重的心理伤害，特别是那些遇难者的家属。这一恐怖袭击事件已经成为美国人永远挥之不去的心病。美国专栏作家罗伯特·萨默森说，恐怖活动炸毁的“不仅是世贸中心和五角大楼的一部分，而是美国的平静和安全感”，“美国人的自由假日从此画上句号”。此事件发生后，中国、俄罗斯、英国等世界绝大多数国家一致强烈谴责恐怖分子的野蛮行径，支持美国打击恐怖主义。美国积极呼吁建立国际反恐联盟，通过国际合作共同打击恐怖主义，并将反恐合作作为其衡量国际关系的新标准。自此，恐怖主义与反恐怖主义的斗争成为影响国际安全形势走向的重要因素。

^① 根据百度百科“9·11 事件”整理形成，见 <https://baike.baidu.com/item/9·11事件>。



综上,我国语境下“突发事件”概念具有丰富的内涵,涵盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四种基本类型。其中,自然灾害与事故灾难属于“灾害”范畴,公共卫生事件和社会安全事件属于“紧急事件”的范畴,紧急事件相较于灾害来说,损害程度不高,危害程度不大,比较容易处置,运用常规的社会资源和程序即可迅速响应并加以解决。但是,以系统性观点看待突发事件,发现其具有突发性、不确定性、破坏性、扩散性、周期性等特征。突发性是指事发突然,人们始料未及,在没有充分准备的情况下发生;不确定性是指突发事件的发生状态、时间、地点和规模等都是高度不确定的,尽管技术和经验的嵌入减少了不确定性因素,但在信息不对称、时间紧迫性等资源约束下,事态发展和走向仍然充满了不确定性;破坏性是指突发事件所造成的各方面的负面影响,包括对生命财产安全的侵犯、对生态环境的破坏、公众心理的不安、社会秩序的紊乱等;扩散性是指突发事件所造成的影响不再局限于发生地,而是会发生跨地域和跨领域的扩散与传播;而周期性则是强调突发事件的发展过程是一个生命周期,历经若干阶段走向终结。

(二) 公共危机与突发事件的关系

有学者认为“公共危机”和“突发事件”之间并不存在根本性的差别,极有可能是同一事件在不同的发展阶段、表现形态等某一侧面的概括和反映。^①我国各级政府经常使用“突发事件”的说法而很少使用“公共危机”字样,两者之间并不能完全等同起来看待,需要厘清两者之间的关系,对公共危机和突发事件的认识既要看到两者的区别,也要看到两者的联系。

1. 公共危机与突发事件的区别

(1) 从本体论的角度来说,公共危机作为一种情境而存在,是一个不断演变的持续性过程,而突发事件是公共危机过程中的重要组成,是公共危机的触发媒介或焦点事件。

(2) 从认识论的角度来说,对公共危机的研判具有很强的主观色彩,特别是在公共危机的早期阶段,由于没有发生损害,人们难以判定公共危机是否发生,而突发事件则是众所周知、有目共睹的事实。

(3) 从方法论的角度来说,公共危机的应对是一个综合性的过程,以公共部门为主体,强调部门间的协同互动,关注事情发生的诱因与结果,但突发事件的应对是一个技术问题,对责任主体的专业性要求较高,更加强调事件即时的破坏性的修复。

2. 公共危机与突发事件的联系

(1) 从理论研究上看,公共危机与突发事件具有相似之处,都具有突发性、不确定性、破坏性和时间紧迫性等特点。突发事件作为公共危机过程中的一环,是危机爆发的临界点,公共危机与突发事件在发展过程中具有交叉重叠的部分,危机通过突发事件表现出来,因此也有学者将公共危机理解为危机事件,与突发事件等同起来。

^① 金太军,赵军锋. 风险社会的治理之道[M]. 北京:北京大学出版社,2018: 34-35.



(2) 在实践应用中,突发事件并不必然会导致危机,只有处理不当才会造成更大的公共危机,突发事件可以看作公共危机的前期。^①公共危机在发展过程中表现为若干突发事件,公共危机的解决往往是以突发事件的妥善处理为标志的。无论是公共危机还是突发事件,都归属于应急管理体系,我国应急管理部是其主管部门,负责组织编制国家应急总体预案和规划,指导各地区各部门应对突发事件,推动应急预案体系建设和预案演练等工作。

三、公共危机的特征

公共危机一旦爆发就会产生巨大的负面效应,为了更好地认识公共危机,把握其中的规律,需要对公共危机的基本特征有所了解。一般而言,公共危机具有以下几个基本特征。

(一) 威胁性和破坏性

公共危机是一种非常规状态,挑战着常规状态下社会秩序的运行,对公共利益、公共安全和社会价值体系造成威胁,这种威胁性是造成实质性破坏的潜在性因素。如果危机管理者能对潜在的威胁保持敏锐的嗅觉就能防微杜渐,否则,一旦进入危机状态就会带来比较严重的物质损失,产生负面影响。

(二) 突发性和紧急性

公共危机的发生往往是不期而至,始料未及的,以突发事件为显著标志,尽管危机的发展是一个由量变到质变的过程,但是在爆发之前很少有人意识到公共危机的发生,人们很难做好充分准备,在可利用资源极其有限的情况下,还会面临物资短缺、信息不对称等紧急困境。公共危机具有的突发性和紧急性特征对危机管理者来说是一个不小的挑战。

(三) 不确定性和可控性

公共危机的状态、影响以及应对都具有不确定性,始终处于不断变化的过程中,即便根据经验或技术力量对其发展态势做出判断,危机的发生和发展过程都不可能完全一样。但是,这并不意味着面对公共危机就束手无策,公共危机的演变机理和发展过程都遵循特定的规律,之所以可以在把握公共危机发生规律的基础上对危机进行管理,就是因为公共危机具有可控性的特征。

(四) 公共性和扩散性

公共危机与其他危机最大的区别在于其影响范围的公共性。公共危机对大众生活和社会秩序产生了影响,因此,公共性是公共危机的应有之义。物质世界是运动的世界,公共危机也是处在不断变化发展之中的,危机的影响范围和影响程度都会出现扩散,特别是在全球化时代,公共危机的扩散会打破国界的限制,也会引发其他次生危机,形成“连锁反应”或“涟漪效应”。这就意味着我们不能再用孤立、片面、静止的眼光看待危机,要以

^① 薛澜,张强,钟开斌.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003:26.



联系、全面、发展的系统性思路解决问题。

（五）政治性和传播无序性

公共危机意味着对既有状态的打破，是对常态社会状况、管理状态甚至管理体制机制的冲击，因而其处理如果不够及时和有效，将对现有的社会秩序乃至政治秩序产生冲击，造成一定的社会危机和政治危机，从而具有了政治性。舆论在公共危机发展过程中扮演着一个特殊的角色，经常表现出一定的传播无序性。危机作为一种不确定性情境，人们对其的感知具有相当的主观色彩，个人对危机的感知以及个人在危机不同发展阶段对其的感知各有不同。舆论传播的无序性，需要我们在应对危机时，对其加以引导。其对危机发展的引导性作用表现在：危机经过正确的舆论传播可以达到安抚群众情绪、消除社会恐慌的作用，舆论将自下而上将利益诉求传递给危机管理主体，有利于危机的化解；而错误舆论的发酵则会对危机应对起到副作用，甚至会造成新的危机，不利于公共危机的消解。

第二节 公共危机的分类与分级

在把握公共危机基本概念与特征的基础上，对公共危机的类型认知可以帮助我们理解不同类型危机发生的机理和逻辑，以便更好地应对危机。依照不同的标准，可以对公共危机进行多种分类，本节主要探讨公共危机的分类与分级，为后续的公共危机管理提供基础性知识储备。

一、公共危机的分类

正确认识公共危机的类型不仅是理论发展的基础，也是公共危机管理顺利进行的关键。就已有的研究来说，关于公共危机的类型学研究成果十分丰富，公共危机类型的划分可以有多个标准，不同的判断标准产生不同的划分结果。从理论与实践两个角度出发，目前比较常见的分类如下。

（一）理论界类型划分

以公共危机的诱因为标准，公共危机可划分为自然灾害性危机、事故灾难性危机、公共卫生性危机、国家政治性危机、宏观经济性危机、文化价值性危机和社会安全性危机七大类，不同类型的公共危机之间可能会存在交叉、转化。^①

同样是以诱因为标准，有学者将公共危机划分为六大类：第一类是自然灾害型公共危机，主要包括洪涝、地震等自然灾害，此类危机主要由自然环境破坏、疾病的扩散蔓延所引起；第二类是利益失衡型公共危机，主要包括罢工、集体上访、示威游行、集会等，此

^① 汪大海. 公共危机管理实务[M]. 北京：中国人事出版社，2013：3.

类危机事件主要起因于经济发展的不均衡和社会保障制度上的缺陷，造成了利益分配不均衡的局面，引发了利益相关者的不满；第三类是权力异化型公共危机，主要包括集体上访示威游行、暴力抗法、刑事案件等，产生的原因在于政府权力体系中的失效，如腐败、司法权不完善等；第四类是冲突型公共危机，主要表现为大规模群体冲突、妨碍公务、刑事案件等，此类危机主要是因为意识形态异化给核心价值观造成的冲突；第五类是国际关系型公共危机，主要表现为国家间的紧张局势、经济制裁甚至局部战争，诱因主要是国家在国际格局中的发展受到制约，国家利益和主权受损；第六类是技术灾难型公共危机，主要表现为爆炸、核辐射、核泄漏等，其原因在于工业发展中技术造成的一系列事故所引发的公共危机。

在西方学者对公共危机的分类中，具有广泛影响力的是乌里尔·罗森塔尔和斯蒂芬·冈德尔。罗森塔尔根据危机的演进与终结速度，将公共危机分为龙卷风型公共危机、腹泻型公共危机、长投影型公共危机和文火型公共危机四类。龙卷风型公共危机的演进速度与终结速度都比较快，整个周期比较短暂，要求危机管理者果断决策，迅速响应，对决策者的要求比较高；腹泻型公共危机的演进是一个比较漫长的过程，但结束速度比较快，要求危机管理者防微杜渐，在危机爆发前尽可能化解冲突与张力；长投影型公共危机一般突然发生，演进节奏较快，但终结速度很慢，并且产生比较深远的影响，面对此类公共危机，危机管理者要做好长期斗争的准备，高瞻远瞩，解决好未来可能出现的问题；文火型公共危机的演进速度很慢且未经解决逐渐式微，它对危机管理者的要求是在危机后期将重心放在消除危机所产生的负面影响。^①

斯蒂芬·冈德尔（Stephen Gundel）根据危机的可预测性和施加影响的可能性，将公共危机分为常规型、不可预料型、难以驾驭型和基本型，如表 1-1 所示。其中，可预测性是指危机发生的地点、方式或事件是可知的，且有一定的发生概率；施加影响的可能性是指阻止灾害或危机发生或减少损失的响应行动可能为人们知晓并实施的概率。

表 1-1 斯蒂芬·冈德尔的危机分类

		施加影响的可能性	
		是	否
可预测性	是	常规型	难以驾驭型
	否	不可预料型	基本型

资料来源：GUNDEL S. Towards a New Typology of Crises[J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2005, 13(3): 109-112.

（二）管理部门类型划分

公共危机以突发公共事件为具体表现形式，我国政府部门采用线分类法将突发事件分为大类、亚类和细类三个层次^②，具体划分如表 1-2 所示。

^① ROSENTHAL, U. Managing Crises: Threat, Dilemma, Opportunities[M]. Springfield: Charles C. Thomas Publisher Ltd., 2001: 3-12.

^② 参见：<https://openstd.samr.gov.cn> 及《突发事件分类与编码》（GB/T 35561—2017）。



表 1-2 我国突发事件类型划分

大 类	亚 类	细 类
自然灾害	水旱灾害	洪水；内涝；水库重大险情；堤防重大险情；凌汛；山洪；农业干旱；城镇缺水；生态干旱；农村人畜饮水困难；等等
	气象灾害	台风；龙卷风；暴雨；雪灾；寒潮；大风；沙尘暴；低温冻害；冻雨；高温天气；热浪；干热风；下击暴流；雪崩；雷电；冰雹；霜冻；大雾；霾；低空风切变；等等
	地震灾害	由开山、开矿、爆破等引起的人工地震；天然地震（构造地震、火山地震和陷落撞击地震）；等等
	地质灾害	滑坡；泥石流；崩塌；塌陷；地裂；地面沉降；火山爆发；海（咸）水入侵；等等
	海洋灾害	海啸；风暴潮；海冰；巨浪；赤潮；绿潮；等等
	森林火灾	境内森林火灾；跨境森林火灾；境外威胁我国境内的森林火灾；等等
	草原火灾	境内草原火灾；跨境草原火灾；境外威胁我国境内的草原火灾；等等
	生物灾害	农业病害；农业虫害；农业草害；农业鼠害；森林病害；森林虫害；森林鼠害；林业有害植物事件；外来有害动植物威胁农业生产事件；外来有害动植物威胁林业生产事件；等等
其他自然灾害事件		
事故灾难	煤矿事故	煤矿瓦斯爆炸事故；煤矿煤尘爆炸事故；煤矿顶板事故；煤矿水害事故；煤矿煤与瓦斯突出事故；煤矿火灾事故；煤矿运输事故；煤矿爆破事故；等等
	金属非金属矿山事故	金属非金属矿顶板事故；金属非金属矿水害事故；金属非金属矿尾矿库塌坝事故；金属非金属矿中毒和窒息事故；金属非金属矿机电事故；金属非金属矿火灾事故；金属非金属矿运输事故；金属非金属矿放炮事故；金属非金属矿火药爆炸事故；等等
	危险化学品事故	危险化学品爆炸事故；危险化学品泄漏事故；危险化学品中毒和窒息事故；危险化学品火灾事故；危险化学品灼烫事故；等等
	烟花爆竹和民用爆炸物事故	烟花爆竹生产企业火灾或爆炸事故；烟花爆竹运输火灾或爆炸事故；烟花爆竹储存场所火灾或爆炸事故；烟花爆竹销售点火灾或爆炸事故；烟花爆竹燃放火灾或爆炸事故；民用爆炸物火灾或爆炸事故；等等
	建筑施工事故	建筑施工物体打击事故；建筑施工车辆伤害事故；建筑施工起重伤害事故；建筑施工高处坠落事故；建筑施工触电事故；建筑施工坍塌事故；等等
	其他工矿商贸事故	
	火灾事故	一般工业建筑火灾；特种工业建筑火灾；一般民用建筑火灾；高层民用建筑火灾；地下建筑火灾；公用建筑火灾；隧道火灾；等等
	道路交通事故	翻车事件；撞车事件；车辆坠水坠沟事件；车辆起火事件；校车交通事故；撞人事件；等等
	水上交通事故	船舶碰撞事故；船舶触礁事故；船舶触损事故；船舶搁浅事故；船舶遭受风灾事故；船舶火灾事故；船舶失踪事故；船舶海上遇险事故；水上保安事件；沿海渔业设施事故；等等
	铁路交通事故	列车脱轨事故；列车追尾事故；列车撞车事故；列车撞人事故；列车火灾、爆炸事故；等等

续表

大 类	亚 类	细 类
事故灾难	城市轨道交通事故	地铁、轻轨、单轨列车脱轨事故；地铁、轻轨、单轨列车追尾事故；地铁、轻轨、单轨列车撞车事故；地铁、轻轨、单轨列车撞人事故；地铁、轻轨、单轨列车火灾、爆炸事故；等等
	民用航空事故	民用航空器坠机事件；民用航空器撞机事件；民用航空器刮蹭事件；大面积航班延误事件；等等
	特种设备事故	锅炉事故；压力容器事故；压力管道事故；电梯事故；起重机械事故；客运索道事故；游乐设施事故；场（厂）内专用机动车辆事故；等等
	基础设施和公用设施事故	公路交通设施事故；铁路交通设施事故；城市轨道交通设施事故；城市桥梁隧道设施事故；水运交通设施事故；民航交通设施事故；水利基础设施事故；电力基础设施事故；石油天然气基础设施事故；通信基础设施事故；金融基础设施事故；城市生命线基础设施事故；建筑垮塌事故；大面积停电事故；等等
	环境污染和生态破坏事故	水污染事件；空气污染事件；土壤污染事件；海上溢油事件；污染导致城市水源供水中断事故；转基因生物生态破坏事件；盗伐、滥伐、哄抢森林事件；毁林、乱占林地、非法改变林地用途事件；濒危物种生存环境遭受环境污染事件；野生动（植）物种群大批死亡事件；自然保护区、风景名胜区生态破坏事件；进口再生原料污染事件；非法倾倒、埋藏剧毒危险废物事件；等等
	农业机械事故	农业机械行驶事故；农业机械作业事故；农业机械碾压事件；农业机械碰撞事件；农业机械翻车事件；农业机械落车事件；农业机械火灾事件；等等
	踩踏事件	公园（广场）踩踏事件；校园踩踏事件；体育场（馆）踩踏事件；车站踩踏事件；机场（港口）踩踏事件；商场踩踏事件；影剧院踩踏事件；旅游景区踩踏事件；等等
	核与辐射事故	核设施事故；放射性物质运输事故；放射源事故；射线装置事故；等等
	能源供应中断事故	
	其他事故灾难	
公共卫生事件	传染病事件	鼠疫流行事件；霍乱流行事件；肺炎疽流行事件；传染性非典型肺炎流行事件；人感染高致病性禽流感流行事件；其他按甲类管理的传染病流行事件；乙类传染病流行事件；按乙类管理的传染病流行事件；新传染病或我国尚未发现的传染病传人事件
	食品药品安全事件	食品安全事件；饮用水安全事件；农作物种子质量安全事件；药品安全事件；预防接种事件；医疗器械安全事件；化妆品安全事件；等等
	群体性中毒、感染事件	急性职业中毒事件；重金属中毒事件；非职业性一氧化碳中毒事件；等等
	病原微生物、菌毒株事件	菌株、毒株致病因子丢失事件；隐匿运输、邮寄病原体、生物毒素；医源性感染事件；等等
	动物疫情事件	高致病性禽流感；口蹄疫；疯牛病；猪瘟；新城疫；蓝舌病；动物布鲁氏菌病；动物结核病；狂犬病；动物炭疽病；小反刍兽疫；我国未发的动物疫病传入事件；我国已消灭动物疫病重新流行事件；等等

续表

大 类	亚 类	细 类
公共卫生事件		群体性不明原因疾病
		其他公共卫生事件
社会安全事件		群体性事件
		重大刑事案件
		恐怖袭击案件
		民族和宗教事件
		涉外突发事件
		网络安全事件
		信息安全事件
		金融安全事件
		影响市场稳定的突发事件
		其他社会安全事件

资料来源：根据《突发事件分类与编码》（GB/T 35561—2017）整理。

介绍公共危机的类型学研究成果的意义在于：公共危机的类型划分是公共危机管理和应对的基础和前提，没有科学的类型划分，就不能准确把握各类公共危机的特性，也就不能对症下药地对危机进行科学有效的应对，更不能实现危机管理的最终目标。

二、公共危机的分级

仅根据危机类型采取措施并不是明智之举，还要对公共危机的影响范围严重程度分级，才能更好地应对危机。所谓分级，是将公共危机事件划分为不同的级别，从而启动不同的应急预案，采取不同的应急措施，一旦突发事件来临，可以分级响应，合理组织。根据危机事件的级别采取不同的管理措施是世界各国危机管理的基本经验，美国在经历“9·11”恐怖袭击后，对公共危机事件就采取了分级的策略，分别用红、橙、黄、蓝、绿五种颜色表示由高到低五种威胁程度，以此起到预警作用。

在我国，根据各类突发公共事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，将危机分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。按照统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的管理体制要求，四级突发事件的组织机构负责安排如下。

（1）Ⅰ级（特别重大）突发公共事件，一般由国务院负责处置。例如，2008年“5·12”汶川大地震、2015年“8·12”天津港火灾爆炸事故、2021年“7·20”郑州特大暴雨灾害等。

（2）Ⅱ级（重大）突发公共事件，一般由省（区、市）级政府负责处置。例如，2015年“12·13”上海外滩踩踏事件、2020年“1·3”贵州毕节建筑工地重大滑坡事故、2021年“7·12”江苏苏州四季开源酒店重大坍塌事故等。

（3）Ⅲ级（较大）突发公共事件，一般是由市级政府负责处置。

(4) IV级(一般)突发公共事件,一般是由县级政府负责处置。

对突发公共事件的分级分类处理成为政府部门制定、执行、修订突发公共事件的总体预案和专项预案的主要依据,也是对公共危机进行预警的重要前提。预警指的是在突发事件发生之前,根据以往总结的经验或观测得到的可能性前兆,向公众和相关部门发出紧急信号,报告危险情况,以避免危害在不知情或准备不足的情况下发生,从而最大限度地降低危害所造成的损失的行为。^①根据突发事件的分级情况,预警颜色由高到低依次使用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

我国政府部门将公共危机划分为自然灾害类、事故灾难类、公共卫生类和社会安全类,不同类型的公共危机的分级标准也有所不同。以自然灾害类突发事件中的地震灾害为例,根据专项预案规定,分级的标准依据地震等级、死亡(含失踪)人数以及经济损失划分,具体如表 1-3 所示。

表 1-3 地震灾害分级标准

级 别	地 震 灾 害
特别重大	特别重大地震灾害是指造成 300 人以上死亡(含失踪),或者直接经济损失占地震发生地省(区、市)上年国内生产总值 1%以上的地震灾害;人口较密集地区发生 7.0 级以上地震,人口密集地区发生 6.0 级以上地震,初判为特别重大地震灾害
重大	造成 50 人以上、300 人以下死亡(含失踪),或者造成严重经济损失的地震灾害;人口较密集地区发生 6.0 级以上、7.0 级以下地震,人口密集地区发生 5.0 级以上、6.0 级以下地震,初判为重大地震灾害
较大	较大地震灾害是指造成 10 人以上、50 人以下死亡(含失踪),或者造成较重经济损失的地震灾害;人口较密集地区发生 5.0 级以上、6.0 级以下地震,人口密集地区发生 4.0 级以上、5.0 级以下地震,初判为较大地震灾害
一般	一般地震灾害是指造成 10 人以下死亡(含失踪),或者造成一定经济损失的地震灾害;人口较密集地区发生 4.0 级以上、5.0 级以下地震,初判为一般地震灾害

资料来源:根据《国家地震应急预案》(2012 年 8 月 28 日修订)整理而成。

概括而言,目前对公共危机的分类和分级主要以两分法、三分法和四分法等分类较为常见。在国内,一般将公共危机分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件四大类,并按照公共危机的性质、严重程度、可控性和影响范围,由高到低分为 I 级(特别重大)、II 级(重大)、III 级(较大)和 IV 级(一般)四级,对应的预警颜色依次使用红色、橙色、黄色和蓝色表示。

第三节 公共危机管理的内涵、特征、阶段与原则

公共危机直接影响着“人的安全”“社会安全”“国家安全”乃至“全球安全”,是任何社会都要面临的直接问题,因此人类社会很早就有了危机管理的概念与意识,而最大限

^① 参见《公共安全 应急管理 预警颜色指南》(GB/T 37230—2018)。



度地降低各类悲剧发生的可能性，则是现代政府面临的首要任务。政府建立公共危机管理的全过程有效应对机制，提升危机管理的效度与能力，需要厘清公共危机管理需经历的阶段及所要遵守的原则。

一、公共危机管理的内涵和特征

自有文字记载以来，人类始终面临着各种各样的危机，始终处于与危机战斗的状态，鉴于危机给人类带来的巨大损失和危害，理论与实务都对其给予了相当程度的关注，公共危机管理成为政府管理的重要内容之一，也成为公共管理学的重要研究议题之一。

（一）公共危机管理的内涵

关于公共危机管理，在宏观上可以理解为，以担负管理职能的国家政治机构为核心，在社会系统其他因素影响下，按照相应组织机构运作而对危机事态进行预警、应对和恢复的组织体系；在微观上则更加强调开展管理的手段和方法，指的是政府和其他社会公共组织等危机管理主体，以公共危机为目标，通过监测、预警、预控防止公共危机发生，或者通过控制、应急处置、评估、修复补偿等措施减少危机损失，避免危机扩大或升级，使社会恢复正常秩序的一整套管理体系与运作过程。^①

因此，公共危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程，政府针对潜在的或当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行动，以期有效地预防、处理和消弭危机。其重点在于危机信息的获取与预警、危机的准备与预防、危机的控制与回应、危机后的恢复与重建以及持续不断的学习和创新；^②以政府为核心的公共组织是公共危机管理的核心主体；公共危机管理活动开展的最终目的在于增进社会公平和公共利益。

具体来看，公共危机管理的概念有以下三层内涵。

（1）由于自然的不可抗力、对自然认识的未知和不确定因素的存在及其挑战性，以及社会利益与信念的过度分散与对由此产生的矛盾和冲突进行协调的难度，出现各种公共危机的不同程度的可能性是客观存在的，必须予以正视。

（2）对公共危机的认识和管理必须秉持科学的态度和科学的方法。

（3）治理公共危机不仅仅是政府的职责，而是要在政府的主导下，动员和整合社会各方面的力量共同参与，合作共治。^③

无论从什么角度界定和理解公共危机管理的内涵，公共危机管理的目的始终在于通过提高政府对危机发生的预见能力和危机发生后的救治能力，及时、有效地处理危机，恢复社会稳定，并恢复、提升民众对政府的信任，实现整个社会的公平与稳定。

① 张永理，李程伟. 公共危机管理[M]. 武汉：武汉大学出版社，2010：10.

② 张成福. 公共危机管理：全面整合的模式与中国的战略选择[J]. 中国行政管理，2003（7）：6-11.

③ 杨超. 论公共危机管理能力的提升[J]. 求实，2004（12）：92-94.



（二）公共危机管理的特征

公共危机管理具有紧迫性和长期性、不确定性、链条效应、权变性、心理约束性及博弈性六个特征。^①

（1）紧迫性和长期性。危机是一种紧张无序态势，其发生往往具有突然性，对社会产生巨大负面影响且难以有效准备。因此，对这类事件的管理属于一种紧急状态和有限时间压力下的行为选择。同时，这类事件的出现往往并非偶然和孤立的，其产生一般存在各种自然和社会诱因。对某一单个诱因或其直接诱因的解决并不意味着危机的全面化解，而必须从其全局性、结构性方面找根源，进而寻求整体性解决方案，这决定了公共危机管理是一项长期性工作。

（2）不确定性。在危机发生前，人们的预测一般具有不确定性；即使危机发生之后，人们的判断也常常是不确定的，对事件处理往往很难准确把握，由此给公共危机管理带来了不确定性。

（3）链条效应。危机往往会引起链条反应，形成危机的“蝴蝶效应”，这就要求对危机的反应速度要越快越好，坚持第一时间反应原则。同样，危机管理的不当会引发后续不良影响出现，因此公共危机管理需要在把握第一时间反应原则的基础上尽量做到精准有效决策，降低负面链式反应出现的可能性。

（4）权变性。导致危机发生的诱因很多，而且在发生过程中表现出的侧重点也各不相同。危机的规模、强度和持久性等结构性因素是随着各种环境因素的变化而变化的，人们很难找到一条“放之四海而皆准”的真理法则应对危机，即使人们已经发现了解决它们的一些基本准则，也必须考虑“死守规则无异于使自己的创造力窒息”。因此，这就意味着危机管理的方式方法必须随着危机情势的变化而变化。

（5）心理约束性。在危机状态下，事件的参与者处于一种高度紧张的心理状态，往往表现为担心、焦虑、恐慌、畏惧，甚至发生剧烈的内心矛盾冲突。这种心理状态会影响事件决策者的认知能力和分析判断能力，进而影响对危机事件的反应和控制能力；对其他利害关系人而言，可能造成个人理性判断的丧失，集体感性占上风，进而出现一些盲从行为，甚至是一些极端暴力行为。可见，危机管理对决策者和事件利害人的心理要求是极其重要的。

（6）博弈性。危机不仅仅是事件一方单方面做出的行为，在危机状态下，事件双方或多方存在一个相互博弈的动态过程，各方都会选择使自己效用最大化的策略，最终形成一个各方都愿意改变现有选择的行动集合。危机管理的结局不仅仅取决于某一方的选择，而往往取决于双方或多方的策略选择。在各方追求自身效用最大化的目标下，交易或者讨价还价就始终贯穿于危机管理的全过程。

^① 王惠岩. 行政管理学[M]. 北京：高等教育出版社，2011.

二、公共危机管理的阶段

关于公共危机管理的阶段，针对危机时间发展和管理过程的各个环节涌现出了许多关于阶段划分的理论，其中以史蒂文·芬克和罗伯特·希斯为主要代表，推动着公共危机管理阶段研究的前进，由此形成了关于公共危机管理阶段划分的四阶段论。

（一）已有阶段划分

1. 史蒂文·芬克的四阶段模型

管理学家史蒂文·芬克于 1986 年提出企业危机生命周期理论，从危机的症候学研究或过程学视角出发，通过划分危机生命周期的方式，将危机管理分为征兆期、突发期、延续期和痊愈期四个阶段，被称作“四阶段模型”，也称作“F 模型”，如图 1-1 所示。^①这一模型后来逐步只用于公共危机的周期和管理的阶段分析，成为最权威、影响最广泛的危机管理理论模型之一。史蒂文·芬克对危机生命周期的划分方式强调危机因子从出现到处理结束的过程中会有不同的生命特征，就如同人的生命周期，从诞生、成长、成熟到死亡，都有不同的征兆显现。

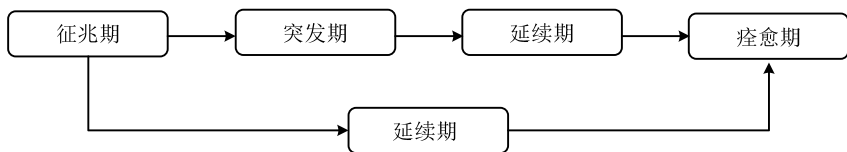


图 1-1 史蒂文·芬克四阶段模型

（1）征兆期（prodromal）：这一时期是危机处理最容易的阶段，但也是最不易被察觉的阶段。

（2）突发期（breakout）：突发期是四个阶段中持续时间最短但感觉最长的阶段，对人们造成的心理伤害也是最严重的，最显著的特征在于事件的急速发展和其带来的严峻形势。

（3）延续期（chronic）：延续期是危机四个阶段中时间较长的阶段，如果处理得当则可以大大缩减这一阶段的时间，这一阶段的主要内容是纠正突发期带来的损害和不利影响。

（4）痊愈期（resolution）：这一阶段指社会已从危机的影响中完全解脱，但仍需保持警惕，因为危机可能再度袭来，这体现了危机循环往复的过程性。

2. 罗伯特·希斯的 4R 模型

罗伯特·希斯在《危机管理》一书中提出了危机管理的 4R 模型，如图 1-2 所示，主要包括危机管理的降低、准备、反应及恢复四个阶段，这一模型和史蒂文·芬克的四阶

^① FINK S C. Management:Planning for the Inevitable[M]. New York: American Management Association, 1986:20.

段模型的针对目标相同，是基于企业危机管理提出的相关理论，随后发展应用至公共管理领域。

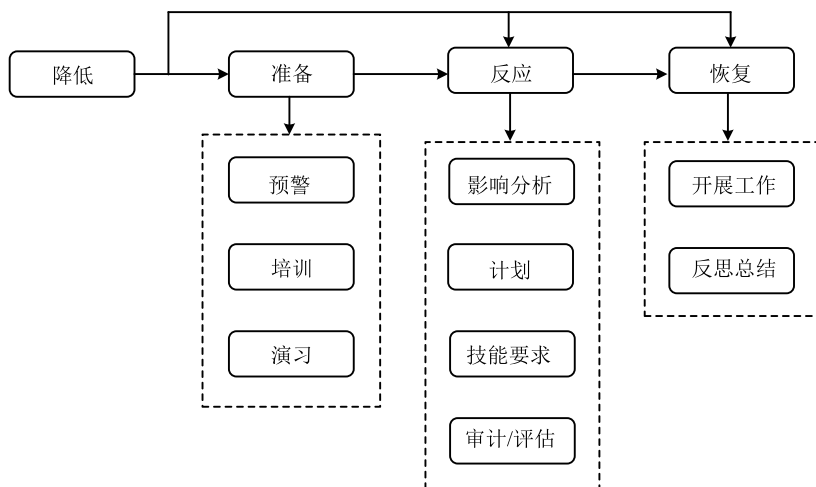


图 1-2 罗伯特·希斯的 4R 模型

（1）降低（**reduction**）：危机的降低是公共危机管理的核心内容，贯穿公共危机管理的全过程。降低的前提是人们都要做好应对危机的预备工作，因而降低的危机应对策略能够建立与环境相适宜的预警信号系统，也会使得公共危机管理加强对环境的重视；当反应和恢复的人员能力强，能够有效控制局面时，人员就成为降低风险发生概率和缩减其冲击的一个关键因素，这些能力需要通过有效的演习和培训获得。

（2）准备（**readiness**）：准备主要体现为有效地检测、预警，监视一个特定的环境，从而对每个细节的不良变化都会有所反应，并发出信号给其他系统或者负责人。准备主要是进行危机的防范工作，可通过挑选各方面的专家组成危机管理团队，制订危机管理计划，进行日常的危机管理工作；同时为了能清楚地了解危机爆发前的征兆，还需要一套完整而有效的危机预警系统；通过训练和演习，可使每个人都掌握一定的危机处理方法，在面临危机时可以从容应对。

（3）反应（**response**）：反应是指在危机或突发事件已经产生时，管理者应该做出什么样的反应以策略性地处置危机。在这一阶段，危机管理首先要解决的是如何能够获得更多的时间以应对危机；其次是如何能够更多地获得全面真实的信息以便了解危机波及的程度，为危机的顺畅解决提供依据；最后是在危机来临之后，如何降低损失，以最小的损失将危机消除。反应可被分为确认危机、隔离危机、处理危机及总结危机四个步骤。

（4）恢复（**recovery**）：恢复包括两个层面的内涵：第一，在危机发生并得到控制之后，着手进行后续工作，在物质和精神方面采取措施进行恢复与提升；第二，在危机管理结束之后进行反思，为今后的危机管理总结经验教训，避免重复犯错。危机一旦被控制，迅速挽回危机所造成的损失就上升为危机管理的首要工作了，在进行恢复工作前，要对危机产生的影响和后果进行分析，然后制订针对性的恢复计划，尽快摆脱危机的阴影，恢复以往的状态；同时要抓住危机带来的机遇，进行必要的探索，以使组织获得更高的工作效



率和更好的工作效果。

（二）公共危机管理的四阶段划分

政府行动的首要意义及目的就是保护社会公众的生命、健康与财产安全，公共危机管理的最终目的在于实现社会稳定。因此，公共危机管理是为保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序而进行的活动，有三个方面的具体目标：首先是预防、减少公共危机的发生；其次是控制、减轻公共危机的社会危害；最后是消除公共危机的负面影响。^①基于这样的目标前提，公共危机管理的阶段可由四部分组成，分别是减缓（mitigation）、准备（preparedness）、响应（response）及恢复（recovery）。

1. 减缓

减缓意味着在某一危机事件发生之前采取多种措施以防止危机的爆发，或是消减危机爆发时对自然、社会及公民个人的有害影响，也就是在危机发生之前遏止或遏制危机。预防和减缓危机是政府的职责之一，有效的公共危机管理需要在危机发生前就展开预防工作，对可能引起危机发生的风险点进行预判与消解，将危机发生的可能性减缓到最小，防患未然。社会危机意识的提升也在丰富着减缓的具体措施，具体可通过立法、公众教育、定期危险物排查等手段落实公共危机管理的减缓工作。

阅读材料 1-2

智利地震前的减缓措施^②

2010年2月27日，当地时间凌晨3:34，智利发生里氏8.8级特大地震，震源深度仅为59.4km，时间持续长达1分钟。在强震发生后十余个小时内，连续发生了50多次里氏5级以上的余震，其中强度最大的一次达6.9级，地震引发的海啸波及了阿根廷等多个邻国。

数据显示，智利地震所释放的能量是同年1月海地大地震的800倍，然而，智利政府公布的死亡人数仅为507人，其中还包括震后海啸中的丧生者，而2010年1月12日的海地地震却造成20余万人死亡。此次智利地震破坏程度远低于海地地震的一个重要原因就是，智利非常注重采取预防措施以削减风险。智利位于太平洋板块与南美洲板块相互碰撞的地带，是一个地震高发国家，其城市规划与房屋建造初始就十分关注抗震性能，采取“强柱弱梁”的设计理念，通过梁的断裂巧妙缓冲地震的巨大能量，大大降低了房屋的脆弱性。

2. 准备

准备是指公共危机管理者为了应对可能发生的危机事件所做的各种准备工作，以便当危机出现时可以有效地应对危机。准备工作包括两个方面的内容：一方面是制订应急计划，提前设想危机可能爆发的方式、规模，并且准备好多套应急方案，一般要以最坏打算

^① 王宏伟. 公共危机管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2021：19.

^② 智利为啥特别“抗震”[EB/OL]. (2017-09-20). <http://world.people.com.cn/n1/2017/0920/c1002-29546929.html>.



为底线；另一方面是建立危机预警机制，依靠这种参照物指标加以检验。注意通过媒体或其他传播方式向社会公众普及应急响应计划和疏散计划，做好资源储备，提前进行检验性演练，完善避难场所建设，加强政府不同部门之间的沟通协作，提升准备工作的协调性。

3. 响应

响应是指对于已经发生的公共危机事件，管理者根据先前制订的应急预案采取应急行动，控制或消灭正在发生的危机事件，减轻灾害危害，保护生命和财产安全。公共危机发生后，首先要遏制危机，公共管理部门要在困难的情况下为决策者提供及时、准确而必要的信息，从而为迅速出击解决危机创造条件。其次要注意隔绝危机，避免其蔓延，要将危机限定在一定范围内。最后要加强媒体管理，防止谣言流传、虚假信息散布影响决策。

4. 恢复

许多危机属于长投影型的，响应的结束并不意味着危机管理的结束，而是进入了危机管理的恢复阶段。公共危机过后，以政府为核心的公共部门需要对危机造成的各方面伤害采取措施以恢复到危机前的状态，具体指通过各种措施恢复和重建社会运作的正常秩序，这一阶段可能会持续很长时间，处理不当有可能引发新的公共危机事件。也就是说，恢复不仅意味着恢复危机中所受到的损害，更要恢复受害人的精神损失，尤其要避免重蹈覆辙，加强认识与学习，将可能发生危机的漏洞弥补起来。

三、公共危机管理的原则

一个优秀的危机管理者应立足于实际，着眼于未来，敏锐感知与判断危机，从而有效在危机中做出决策，对自己的工作负有责任，善于在危机中学习和成长，为下一次危机的处置做好准备。在具体的公共危机管理过程中，危机管理者应遵循以下原则。

（一）效率原则

公共危机事件具有突发性特征，其破坏性、危害性和负面影响最初难以确定，这时就必须在信息不充分的情况下做出反应，否则不但会延误时机，而且会使事态恶化。立即采取有效措施紧急处置，符合精干高效的效率原则。效率意味着处事的机动性与灵活性，危机管理者还要善用创造性的方法面对和解决危机，紧跟危机发展的进程和动态，提升危机管理的效率，做到灵活多变。

（二）协同原则

突发事件引起的公共危机是多方面的，涉及的领域是综合性的，需要政府各个部门和社会各界的社会组织、公民个人共同参与，有效应对公共危机，这就要求公共危机管理应对各方协同合作，优化整合社会资源，发挥整体效能，最大限度减少危机带来的损失。这就要求危机管理者要站在一个全局系统的角度上看待问题，统筹考虑危机中的各类因素，协调好各方参与主体，将所有人员汇聚在一个共同的目标之下，形成有效的危机信息网络。

(三) 安全原则

在公共危机应对中，必须强调应急处置与救援的先后次序问题。公共危机管理的首要任务是保证民众生命安全，确保受害人员生命安全，同时还要最大限度地保护参与公共危机处置的应急人员生命安全；在保证人民生命安全的基础上，还应该尽力保障国家和人民群众的财产安全。

(四) 依法原则

法律与危机事件是密切相关的，依法原则对公共危机管理的主体——政府来说就是依法行政，这是现代民主宪政的基本要求，也有利于制约政府在应对公共危机中滥用自由裁量权来侵犯公民权益。就目前来看，我国针对公共危机管理形成了如表 1-4 所示的法律体系。

表 1-4 中国公共危机管理相关主要法律

颁布时间	法律名称	目标
1996 年	《中华人民共和国戒严法》	应对战争、动乱、大规模的暴力冲突等较为严重的紧急危机事态
2007 年	《中华人民共和国突发事件应对法》	预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序
2008 年	《中华人民共和国防震减灾法》	防御和减轻地震灾害
2016 年	《中华人民共和国防洪法》	防治洪水，防御、减轻洪涝灾害
2016 年	《中华人民共和国气象法》	发展气象事业，规范气象工作，准确及时地发布气象预报，防御气象灾害，合理开发利用和保护气候资源
2021 年	《中华人民共和国消防法》	预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援工作，保护人身、财产安全，维护公共安全

资料来源：作者根据相关资料整理。

(五) 科学原则

公共危机管理需要全社会的共同参与，但这并不意味着人海战术效果最佳，专业性要求高的公共危机事件需要专业人员应对，没有专业的知识和相关设备，盲目参与应对反而会适得其反。因此，危机管理者需要重视以科学知识为基础的公共危机管理方法，科学应对公共危机，科学进行公共危机管理，将操作权赋予专业人员，注重发挥专业救援队伍和专家的力量，选择合适、专业的救援工具，加大公共危机管理的科技支撑力度，优化公共危机应对的效果。

(六) 适度原则

公共危机管理存在相应的成本，反应过度会造成公共资源浪费，公共危机管理的效率

原则也就无从谈起。当前中国公共危机管理存在着一定的事前准备不足和事中反应过度的问题，这就需要提升预防工作的质量，在危机发生时根据危机情况适度反应，避免惊慌失措或“不惜一切代价”反应不当的情况。

第四节 公共危机管理与风险治理

风险治理概念的广泛传播始于 20 世纪中期，早期偏向于“风险管理”，主要针对的是危害性风险，而后逐渐扩展范畴。公共危机管理与风险治理既有联系又有区别，风险治理是公共危机管理的“关口再前移”，能在更加基础的层面上实现公共危机的“标本兼治”，从而通过策略管理实现资源最优配置。

一、风险与风险治理

（一）风险的含义与特征

德国社会学家卢曼曾指出：“我们生活在一个除了冒险别无选择的社会。”^①风险已经成为我们日常生产生活的组成部分。如何定义风险，它是如何产生的，我们又该如何治理风险，对我们做出的每一个选择和判断都具有重要意义。

风险在人类社会中一直存在，但随着当前突发事件和危机事件的增多、不确定性的增强，风险在当今社会已有了与以往本质性的不同。“风险”一词来源于意大利语“risqué”，是在现代早期的航海贸易和保险业中出现的，体现为自然现象或者航海遇到礁石、风暴等事件，“风”就意味着“险”的存在，由此形成了“风险”一词；从汉语来看，“风险”意指遭受损失或毁灭的可能性，也就是发生不幸的概率，最大的特点在于不确定性和可能性。

目前，“风险”的词义是由保险业给定的，将其理解为一件事造成破坏或伤害的可能性或概率，通用的公式是风险（ R ）=伤害的程度（ H ）×发生的可能性（ P ），带有明显的经济学色彩，遵循成本—收益逻辑。^②人类学学者将风险定义为一个群体对危险的认知，是社会结构本身具有的功能，作用是辨别群体所处环境的危险性。^③贝克则从现代性出发对风险的定义给出了富有洞察力的见解，他认为风险是“一种应对现代化本身诱致和带来的灾难与不安全的系统方法，与以前的危险不同的是，风险是具有威胁性的现代化力量以及现代化造成的怀疑全球化所引发的结果，它们在政治上具有反思性”^④，明确指出风险是“预测和控制人类行为未来后果的现代方式”。

综合上述定义，我们可以将风险定义为：未来事件发生的可能性以及对这种可能性的

① LUHMANN N. Risk: A sociological theory[M]. Berlin: de Gruyter, 1993:218.

② DOUGLASS M. Risk Acceptability According to the Social Sciences[M]. London: Routledge, 2003:20.

③ 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理[J]. 马克思主义与现实, 2004（4）：61-77.

④ BECK U. Risk Society: Towards a new modernity[M]. Mark Ritter. London: Sage Publications, 1992:21.



感知。其本质是不确定性，只要存在不确定性，风险就会存在。

具体来看，风险具有以下双重属性结合的特征。

(1) 风险是客观存在与主观感受的结合。我们必须认识到，风险是客观存在的，是不以人的意志为转移的，“即使让我们了解了风险，也无法消除或解决是否必须接受风险这个问题”。^①另外，风险的存在依赖于风险附着的对象，能否成为风险与人们的认知有关，不同的认知水平对风险有着不同的感受，因此风险又是主观的。

(2) 风险是积极影响与消极后果的结合。“迄今为止，风险似乎一直被视为一种纯粹消极，应当避免或者使之最小化的现象”^②，事实上，这样的观点存在偏颇。面对风险，采取的不同态度和方法会产生“差之毫厘，谬以千里”的效果，处置得当则会转危为安，化险为夷；反之，则会遭受损失，失去转机。风险既是机会、机遇，也是危险和不确定性，是积极和消极的双面集合体。

(3) 风险是平等性与不平等性的结合。一方面，风险具有不平等性，不同的群体和个人由于自身所拥有的资源与能力不同，对风险的承受能力也不同，越往社会上层，风险越分散，越往弱势群体，风险越集聚，呈现出“财富在上层聚集，而风险在下层聚集”^③的局面。另一方面，风险又具有平等性，终极风险面前人人一律平等，空气、风、水和食物链变得“无边界”，环境、安全、健康这些问题对于每个人都无二异^④，形成了风险均等分摊的平面化社会。

(4) 风险是可计算性和不可计算性的结合。正如前文提到过的，保险业对风险的计算遵循“ $R=H \times P$ ”公式，这就是一种可以计算的风险。然而，不断出现的复杂新型风险对计算提出了更高、更精确的要求，也导致了这种计算的不可能，风险的存在超脱于数字可计算的范围，风险发生的范围和程度越大，其带来的影响越加不可计算。

(5) 风险是现实性和未来性的结合。风险是一个将来时态的定义，研究和治理风险的意义并不在于其正在发生，而是将来有可能发生，从潜在演变为现实还需要一定的时间或其他事件的推动，因而风险是具有未来性的。但是，每一刻都有许多风险正在发生和变为现实，这与风险的未来性并不矛盾，是一种“虚拟的现实，现实的虚拟”^⑤。

因此，“风险社会”已成为当今社会的主要特征，传统的资本主义社会已经在向着“晚期现代主义”“后现代主义”“后传统社会”转变，社会要发展就必须具有“自反性”(reflexive)，即“自反性现代化”，“安全成为与价值相关的、最重要的、强制性的议题”^⑥，人为风险、人造风险的增加使得社会不得不思考如何在风险社会中继续稳定生存。

① MASSUMI B.“Two infinities of risk”, The Politics of Everyday Fear[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press,1993:225.

② 贝克. 世界风险社会[M]. 吴英姿, 孙淑敏, 译. 南京: 南京大学出版社, 2004: 20.

③ 贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004: 36.

④ 张成福, 陈占锋, 谢一帆. 风险社会与风险治理[J]. 教学与研究, 2009 (5): 5-11.

⑤ 贝克. 世界风险社会[M]. 吴英姿, 孙淑敏, 译. 南京: 南京大学出版社, 2004: 3-4, 136.

⑥ 丹尼. 风险与社会[M]. 马缨, 译. 北京: 北京出版社, 2009: 28-29.



（二）风险治理的含义与原则

风险的存在带来了风险社会的存在，风险社会的根本选择在于风险治理（risk governance），指公共部门在风险环境中将风险降至最低的治理过程。当风险演进到某种程度、超出社会特定领域的承受临界点时，危机就会发生，但如果能对风险进行有效的治理，从而控制风险、削弱风险、转移风险，就能有效避免危机的发生。具体来讲，风险治理是指通过对风险的认识、衡量和分析，选择有效方式，有计划、有目的地处理风险，以达到社会稳定、公共利益最大化的目标，遵循多元参与、开放透明、责任明确及公正合理的原则。具体来看，风险治理是一个系统性的过程，应当遵循以下原则。

- （1）风险治理创造并保护价值：风险治理有助于目标的达成和绩效的明显改善。
- （2）风险治理是整个组织和管理流程的一部分：风险治理不是从组织的主要活动和流程中分开的孤立的活動。
- （3）风险治理是决策的一部分：风险治理可以帮助决策者做出更加明智的选择。
- （4）风险治理涉及不确定性：风险本身就是一种不确定性。
- （5）风险治理是系统的、结构化的、及时的过程：系统、结构化和及时的风险治理方法有助于提高效率，并产生一致、可靠的结果。
- （6）风险治理基于最优的有效信息：风险治理在很大程度上依赖于信息资源。
- （7）风险治理与组织相适应：风险治理应与组织的内外部环境及风险状况相匹配。
- （8）风险治理应考虑人类和文化因素：风险治理承认内外部人群的能力、观念意图可以促进或阻碍组织目标的实现。
- （9）风险治理是透明和包容的：风险治理的过程应允许利益相关者参与并提出意见，将其意见纳入决策的考虑范围。
- （10）风险治理是动态的、迭代的和适应环境变迁的：当环境发生变化时，原有风险会发生变化或产生新的风险，风险治理应根据变化不断做出响应。
- （11）风险治理有利于组织持续改进：组织通过制定和实施战略，促进风险治理和其他方面不断改进。^①

综上所述，风险治理是一个动态化的过程，作为公共危机管理的一部分，构成了危机管理活动开展的前提，是有效应急处置的基础。

二、风险治理与公共危机管理的关系

风险的累积与量变会导致风险因素发生质变，从而导致危机的出现。风险治理与公共危机管理之间是相通的，公共危机管理涉及事前、事中及事后的完整行动过程，属于全端性管理；相比之下，风险治理将“风险”作为对象，其主要特性是对不确定性和可能性的管理，可视其为公共危机管理的向前延伸和关口，或者可以将风险治理理解为公共危机管理的前端内容之一，是公共危机管理“关口前移”的重点，能够在战略层面消除危机发生

^① 邹积亮. 政府突发事件风险评估研究与实践[M]. 北京：国家行政学院出版社，2013：43-44.

的可能性。因此，我们将风险治理看作公共危机管理的组成部分之一，是公共危机管理的事前阶段，如表 1-5 所示。

表 1-5 风险治理与公共危机管理对比

对 比 项	风 险 治 理	公共危机管理
阶段	前端	全端
对象	风险	危机
层次	战略管理	行动管理
功效	根本性	应时性

资料来源：作者整理而成。

- （1）从阶段上来看，风险治理是公共危机管理活动的前端内容，是对“能带来损失的不确定性”的前端管理，是公共危机管理的“关口再前移”；公共危机管理则涉及事前、事中及事后的全过程，呈现出征兆、突发、延续、痊愈的四阶段过程特性，公共危机管理包含着风险治理。风险治理可被理解为公共危机管理的前端组成。
- （2）从对象上来看，风险治理以“风险”为行动对象，居于常态治理与非常态治理的中间地带，主要针对事件发生的不确定性和可能性展开相应的预防活动；公共危机管理则更加针对已经发生的危机进行相应处置。在风险治理中，如果风险源能够被成功消除或控制，则重新进入常态化管理或开启新一轮的风险治理；若风险未能得到有效解决，潜在风险演化为突发事件，引发危机事件的出现，则进入公共危机管理的事中阶段，也即作为前端的风险治理的终点，就是公共危机管理的事中及事后的起点。
- （3）从层次上来看，风险治理的本质是战略管理，而公共危机管理更加倾向于一种行动策略，风险治理能够在更基础的层面实现管理的优化与提升，是一种更加优化的管理策略。风险治理通过对环境及风险源进行测定与评估，从而制订出处理“潜在威胁”的系统性计划，从前端和根本上杜绝与防止危机事件的产生，实现管理的整体性和战略性优化配置；公共危机管理是在危机事件出现之后，按照先前的既定方案配置资源进行应对，属于行动管理，通常是在有限的时间和信息资源下做出相应决策，与风险治理相比，资源配置的科学性和有效性会有所降低。
- （4）从功效上来看，风险治理比公共危机管理更能从根本层面上避免和减少损失的产生。风险治理的最佳功效在于其超前预防，即尽量避免和减少人类活动与灾害性环境之间的互动，也就降低了致灾因子产生的可能性，渗透在“规划、发展、建设、管理、运行”的各个环节中，从而在根本层面上防止危机事件的发生及其带来的损失；而风险一旦转化为危机事件，损失便不可避免，此时就需要采取危机管理的相关手段将损失降到最低。

三、公共危机的风险评估与预防

（一）公共危机的风险评估

风险评估是公共危机管理的前哨，也是公共危机管理活动开展的第一道防线，进行科

学的公共危机事前风险评估已成为公共危机管理的首要 and 重要组成部分，已成为公共危机管理的重中之重。

公共危机的风险评估主要由四个部分组成：风险识别（risk identification）、风险分析与评估（risk analysis & evaluation）、风险处理（risk treatment）以及风险监控（risk monitoring）。^①

1. 风险识别

风险识别指的是对风险的类型及其产生的根源进行分析判断，进而对风险估算和控制的过程，是风险治理和公共危机管理的基础所在。风险识别主要解决的是“5W1H”问题，包括“可能会发生什么”（what）、“如何发生”（how）、“为什么发生”（why）、“什么地点及时间会发生”（where & when）以及“谁会受到影响”（who）六个方面。在危机发生前，人们运用各种方法系统地分析风险及征兆，认识所面临的各种风险，并分析风险事故发生的潜在原因。

2. 风险分析与评估

风险分析是从风险发生的可能性和后果两个方面对风险水平进行分析，风险评估则是根据风险分析的结果，把所有可能面临的风险按照紧急性和重要程度进行排序，并将每种风险对应的风险解决方案进行可行性、成本—收益等分析，从而建立一个完整科学、切实可行的风险应对管理体系，以便更加有效地分配和使用风险应对的相关资源。

3. 风险处理

风险处理指的是针对风险选择合适策略和手段加以应对并执行。按照罗伯特·希斯提出的四阶段理论，风险处理有四种应对策略，分别是降低、准备、反应及恢复。

4. 风险监控

风险监控指的是对识别出的风险加以分析、评估，并选择合适的策略和手段来应对，但要注意的是，风险监控并不是公共危机风险评估的全过程，而是贯穿于风险评估过程的一个流动性要素，在监控的同时对公共危机风险评估进行实时修正与调整，从而构成一个完整、封闭、动态的公共危机风险评估过程，为公共危机决策提供所需信息与决策参考资源。

（二）公共危机的预防

危机预防是指在危机发生前，通过政府的主导和全社会的动员，采取各种有效措施消除危机隐患，避免危机发生；或者在危机来临前做好充分准备，防止危机扩大或升级，最大限度地减少危机造成的损失。^②公共危机的预防是避免危机大规模爆发、减少危机损失的关键，也是其他公共危机管理措施的前提基础。因此，“预防为主，准备在先”成为现代公共危机管理的一条重要原则，也是现代公共危机管理与传统危机应对的重要区

^① 张涛. 大数据时代个人信息匿名化的规制治理[J]. 华中科技大学学报（社会科学版），2019，33（2）：76-85.

^② 安志放. 基于预防的城市公共危机常态化管理探讨[J]. 前沿，2011（6）：111-113.



别之一。^①

具体来说,公共危机的预防可以采取如下措施。

(1) 加大公共危机的预防教育力度,增强危机风险意识,推进危机预防的宣传教育工作,为政府有效应对公共危机提供社会思想基础。危机意识是公共危机预防工作的起点,只有居安思危、未雨绸缪,才能有效减少公共危机事件发生的概率与可能性。在政府的公共危机管理中,危机意识作用的充分发挥能够将危机事件控制在管理体系与准备范畴之内,从而构筑其危机管理的坚实防火墙。

(2) 强化公共危机管理组织建设,建立专门的组织机构,对公共危机实行专门管理,为政府有效预防公共危机提供组织保障与主体基础。我国在 2018 年机构改革之后,国务院成立了专门的应急管理部负责相关应急工作的开展,并将防灾工作看作部门职责的重要内容之一,在部门协调、上下级协调之间发挥着不可忽视的作用。

(3) 加强危机预防技术与物资储备,设立公共危机预防专项资金,为公共危机预防提供物质保障。充足的物资资源是公共危机管理工作得以开展的前提条件之一,为确保危机来临时政府能有效地调动所需资源予以应对,应当在危机爆发前或者在日常行政管理中就确保充足的物资储备,以有效处理突发性公共危机事件。

(4) 建立健全公共危机预防的法律法规体系,做到有法可依,有法必依,保证好公共危机预防的法律供给,为政府开展公共危机预防行动提供制度保障。完备的法制体系为国家危机预防机制的建设奠定了坚实的法制基础,为危机预防行为提供了法律保障和制度规章规范。

(5) 建立良性的危机预防互动关系,重视其他社会力量的参与,形成多元参与的治理格局,为公共危机预防提供社会保障。“小政府·大社会”的理念可应用到公共危机管理中,社会力量在这其中的参与也尤为重要,政府部门应对公共危机管理中社会力量的作用赋予新的认识,采取积极措施加强对社会力量的引导和协调,予以必要的帮助与指导,调动、盘活各种社会资源,充分发挥社会各个主体的作用,提高社会整体预防与应对公共危机事件的能力,提升社会整体在公共危机事件中的韧性程度,实现可持续发展。^②



本章小结

“公共危机”这个词在中文和英文中都颇具渊源。公共危机是一种高度不确定的情境,以突发事件为显著标志,是对社会系统的价值体系、功能运转以及全体社会成员的公共利益产生威胁的一类危机。公共危机与突发事件密切相关,后者按照法律规定,可以划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件。公共危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程,与风险治理也具有辩证的对应关系。

^① 黄顺康. 公共危机管理与危机法治研究[M]. 北京:中国检察出版社,2006:5.

^② 谭卫国,但锐. 公共危机预防机制的构建:以政府有效应对汶川大地震为研究主体[J]. 湖北社会科学,2009(7):25-27.



课后名词解释

公共危机 公共危机管理 风险 风险治理 风险评估 风险识别



思考题

1. 请解释公共危机的内涵与特征。
2. 如何辩证地看待公共危机与突发事件之间的关系？
3. 公共危机管理大致可以划分为几个阶段？需要坚持什么原则？
4. 公共危机的风险评估包括哪几个环节？
5. 如何理解风险治理与公共危机管理之间的关系？